

# LA CONSTITUCION Y LAS FUERZAS ARMADAS EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA DEL SUR Y ESPAÑA \*

FELIPE AGÜERO P.

Este trabajo describe las misiones y normas que las constituciones de Argentina, Brasil, Chile, España y Uruguay asignan a las Fuerzas Armadas en relación con los poderes civiles. Algunas tienen su origen en regímenes autoritarios mientras las otras definen sistemas democráticos, y su comparación en este respecto puede contribuir a reflexionar sobre los obstáculos y posibilidades para el establecimiento de mecanismos de control civil.

## *Introducción*

Los regímenes democráticos que han venido constituyéndose en América del Sur verán dificultada su consolidación si sus liderazgos civiles no logran sentar las bases institucionales para la subordinación de las fuerzas armadas. La manera de enfrentar las dificultades económicas y las demandas sociales de la población, y la legitimidad que logren alcanzar gobiernos y partidos políticos, son factores que influyen en la fuerza con que los dirigentes civiles aparecen frente a las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las expectativas de éstas sobre su rol institucional en el mediano plazo dependen también de la coherencia e iniciativa con que los gobernantes civiles desplieguen políticas específicas hacia ellas y el área más general de la defensa nacional.

La ubicación institucional y misión que las constituciones fijan para las Fuerzas Armadas, proporcionan el marco formal en el que se relacionan los actores civiles y militares. Este marco ofrece determinantes, limitaciones y posibilidades para la acción recíproca de ambos tipos de actores. Mientras se buscan nuevos arreglos institucionales que favorezcan la consolidación democrática, las prescripciones constitucionales actualmente en vigencia destacan el marco legal-formal que se ha heredado del pasado, o que se ha impuesto o acordado en estipulaciones más recientes.

---

FELIPE AGÜERO P., *es candidato a Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Duke, Estados Unidos.*

\* Versión revisada y traducida del documento elaborado para el proyecto "El Papel de los Partidos Políticos en el Retorno a la Democracia en el Cono Sur", auspiciado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson International Center of Scholars y The World Peace Foundation, Washington D.C., Septiembre, 1985.

Este trabajo se propone entregar información básica acerca de la forma en que las relaciones entre Fuerzas Armadas y autoridades estatales están formalizadas en las constituciones vigentes de algunos países de América del Sur: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. De los casos considerados, Chile es el único que aún mantiene un régimen autoritario, y su Constitución es quizá la que con mayor nitidez regula la inserción y misión institucional de las Fuerzas Armadas. Para repensar esta misión e inserción en la perspectiva del cambio democrático es útil conocer y comparar definiciones legal-constitucionales que se refieren al papel de los militares y sus relaciones con los poderes del Estado. Este documento pretende contribuir en esta perspectiva, pero es evidente que haría falta una consideración más extensa y exhaustiva de casos que han regulado exitosamente el control civil en marcos democráticos y, en particular, de casos que han inaugurado nuevas normativas a propósito del paso desde un régimen autoritario a uno democrático. Es por esto que hemos incluido también el caso de España, aunque su Constitución de 1978 sea imprecisa y ambigua en lo que se refiere a la inserción institucional de las Fuerzas Armadas. Pero este caso puede mostrar también cómo esa ambigüedad puede ir eliminándose a favor del control civil con legislación posterior.

### *Una breve comparación*

Las constituciones que se presentan aquí difieren en varios aspectos. De promulgación relativamente reciente, a excepción de la Argentina, difieren, no obstante, en términos del marco político en que se originaron. Argentina y Uruguay mantienen hoy las constituciones que estaban en vigencia antes de la irrupción de sus regímenes autoritarios. La democracia brasilera actual está, en cambio, regida por la Constitución que fue ideada por el régimen militar. La Constitución de Chile que promulgó el régimen de Pinochet espera los plazos establecidos para la entrada en vigencia de su articulado permanente. La Constitución española puso fin al período de reforma política iniciado por los sucesores de Franco luego de su muerte, e inauguró el actual régimen democrático.

Las diferencias de origen probablemente inciden en diferencias de legitimidad. En Brasil se debaten ya los contenidos de la reforma de la Constitución y se prevé la formación de una asamblea constituyente que prepare un texto más acorde con la existencia de un gobierno elegido democráticamente. En Chile, la legitimidad de la Constitución de 1980 ha variado según la aceptación con que ha contado el gobierno de Pinochet. La orfandad de apoyos sociales de éste y la insatisfacción de antiguos grupos de apoyo con la Constitución hace ya difícil contemplar su supervivencia. Las constituciones de Argentina y Uruguay, que sancionan regímenes democráticos, enfrentan, no obstante, cuestionamientos sobre su adecuación a los regímenes actuales. En Argentina, porque el proceso político ha tomado tantas veces caminos divorciados de aquellos prescritos por su ya longeva Constitución. En Uruguay, porque no

se han explicitado los efectos de las demandas que hicieran los militares cuando acordaron la transición a la democracia en los Pactos del Club Naval.<sup>1</sup> La Constitución española, en cambio, aprobada en referéndum hace sólo ocho años, resultó del consenso de todos los sectores que hoy conforman su sistema político, dotándola de gran legitimidad.

Estas constituciones difieren en la importancia que otorgan a las Fuerzas Armadas en el texto formal. Las de Chile y Brasil dedican secciones enteras a ellas y la seguridad nacional. Las de Argentina y Uruguay sólo hacen breves y concisas referencias a las Fuerzas Armadas. La Constitución española hace pocas referencias directas, pero dedica un artículo a la naturaleza y misión de las Fuerzas Armadas en su Título Preliminar.

Distintos poderes y atribuciones se asignan al presidente, el congreso y las Fuerzas Armadas en los textos aquí considerados, como se aprecia en el cuadro que sigue. Los dos textos nacidos de regímenes autoritarios —los de Brasil y Chile— asignan facultades aparentemente muy amplias al presidente en su relación con las Fuerzas Armadas. Sin embargo, estas facultades o prerrogativas están a veces contrapesadas por atribuciones otorgadas a las Fuerzas Armadas. Por ejemplo, en la Constitución de Brasil el presidente ejerce el mando supremo sobre ellas, pero sólo puede designar aquellos jefes vagamente referidos como "principales". El congreso no participa en esta designación. En el caso de Chile, el presidente ejerce el mando supremo sólo en caso de guerra y su facultad de designar a los mandos superiores está severamente limitada. El congreso tampoco tiene aquí papel alguno. La facultad del presidente para destituir a los comandantes en jefe es compartida con el Consejo de Seguridad Nacional, que es controlado por ellos. En ambos casos el congreso interviene sólo en la determinación del tamaño de las fuerzas, pues es materia de ley. En la situación argentina y uruguaya el congreso debe confirmar los nombramientos hechos por el presidente en los altos cargos militares. Pareciera que es en la Constitución de Uruguay donde el presidente está revestido de mayores poderes en relación a las Fuerzas Armadas en la medida en que, comparativamente, se le fijan menos limitaciones. La pureza de estas prescripciones fue oscurecida, no obstante, por el carácter de los acuerdos civil-militares que dieron paso a la transición.

Ni la Constitución uruguaya ni la Argentina especifican una misión interna para sus Fuerzas Armadas. El resto de las consideradas aquí, sin embargo, les definen una función relacionada con algún tipo de garantía del orden constitucional.

Con excepción de las de Brasil y Uruguay, ninguna de estas constituciones hace referencia explícita a los derechos políticos de los miembros de las Fuerzas Armadas y las condiciones en que pueden o no ser

---

<sup>1</sup> Ver Juan Rial, "Los Militares en tanto 'Partido Político Sustituto' frente a la Redemocratización", trabajo presentado al seminario "Autonomización Castrense y Democracia: Dinámica del Armamentismo y Militarismo en América Latina", Santiago, 23-25 mayo, 1985.

PODERES CIVILES Y FUERZAS ARMADAS EN LA CONSTITUCION

<i>Constitución</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Uruguay</i>	<i>España</i>
<i>Año de Promulgación</i>	1853	1967	1980	1967	1978
Facultades del Presidente	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Comandante en Jefe</li> <li>—Designa los jefes militares con el Senado</li> <li>—Dispone la organización y distribución de las fuerzas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Mando supremo</li> <li>—Selecciona los mandos principales</li> <li>—Decide sobre transferencias y retiros</li> <li>—Fija las dotaciones</li> <li>—Responsable de la política de guerra</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Mando supremo sólo en tiempo de guerra</li> <li>—Con limitaciones, designa y destituye comandantes en jefe</li> <li>—Dispone de y organiza las fuerzas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Mando supremo</li> <li>—Confiere cargos y retiros</li> <li>—Otorga ascensos con el Senado</li> <li>—Destituye por sí sólo en casos especiales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—(Mando supremo asignado al Rey)</li> <li>—Dirige la administración militar y la defensa del Estado</li> </ul>
Facultades del Congreso	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Aprueba nombramiento de Jefes por el Presidente</li> <li>—Fija dotaciones</li> <li>—Provee reglamentaciones para las FF.AA.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Establece dotaciones en tiempo de paz, con la aprobación del Presidente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Participa en ley que fija dotaciones bajo iniciativa presidencial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Aprueba nombramiento de Jefes por el Presidente</li> <li>—Fija dotaciones</li> <li>—Autoriza expedición de fuerzas al exterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—No especificadas</li> </ul>
Misión interna de las FF.AA.		<ul style="list-style-type: none"> <li>—Garantizan los poderes constituidos y la ley y el orden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Garantizan el orden institucional</li> <li>—Participa a través del CSN y los gobiernos regionales</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>—Garantiza la unidad, la integridad territorial y el orden constitucional</li> </ul>

<i>Constitución</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Chile</i>	<i>Uruguay</i>	<i>España</i>
<i>Año de Promulgación</i>	1853	1967	1980	1967	1978
Consejo de Seguridad Nacional		<ul style="list-style-type: none"> <li>—Asesora al Presidente</li> <li>—Establece los objetivos nacionales</li> <li>—Composición militar no especificada</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>—Expresa su opinión a cualquiera autoridad sobre materias que afecten la SN o las instituciones</li> <li>—Representado en el Senado y Tribunal Constitucional</li> <li>—Composición militar dominante</li> </ul>		—(JDN: Junta de Defensa Nacional, asesora al Presidente del Gobierno y al Rey
Explicita limitaciones al Poder Civil	No	No	Sí: Senado desprovisto de capacidad fiscalizadora. Presidente por CSN.		
Dedica sección exclusiva a FF.AA.	No	Sí	Sí	No	—Un artículo en Título Preliminar
Especificación de derechos políticos de miembros de las FF.AA.	No	Sí	No	Sí	No

ejercidos. Finalmente, sólo la Constitución chilena establece expresas limitaciones al poder civil en relación con las Fuerzas Armadas. Al senado se le niegan facultades fiscalizadoras y las atribuciones de la cámara de diputados en este respecto son seriamente disminuidas. Por otra parte, sólo la Constitución de Argentina incluye una prohibición a cualquier Fuerza Armada a arrogarse la representación popular. Una cláusula similar estaba incluida en la Constitución chilena de 1925.

Las Constituciones de los cuatro países americanos se asemejan en el carácter presidencial del régimen que prescriben. Independientemente del grado en que el presidente ve limitados sus poderes por los que se asignan a las fuerzas armadas, es común a todas estas Constituciones la ausencia de facultades fiscalizadoras importantes para las cámaras legislativas. En el caso de España, el carácter parlamentario del sistema que fija su Constitución es oscurecido en este respecto por el hecho de que las materias referidas a las fuerzas armadas fueron dejadas para un posterior tratamiento en leyes orgánicas.<sup>2</sup>

## ARGENTINA

La Constitución vigente en Argentina data de 1853 e incluye las enmiendas introducidas en 1860, 1898 y 1957. Las enmiendas introducidas por el gobierno de Perón en 1949 fueron eliminadas en 1956.

El régimen militar que asumió el poder en 1976 no abolió la Constitución, pero la subordinó a los estatutos del "Proceso de Reorganización Nacional" emitidos ese año. Mediante ellos se establecía que las autoridades del país debían observar los objetivos básicos del estatuto y de las constituciones de la nación y las provincias.

En el estatuto definitivo promulgado en 1978, la Junta Militar en ejercicio de su poder constituyente, se declaraba el Órgano Supremo de la Nación, con derecho exclusivo para ejercer el mando sobre las fuerzas armadas y designar y destituir al presidente de la Nación. La Junta estaba facultada asimismo para designar los miembros de la Corte Suprema y otras autoridades judiciales, y se arrogaba los poderes de acordar tratados de paz, alianza, límites y neutralidad, anteriormente adjudicados a los poderes ejecutivo y legislativo. De acuerdo al estatuto, el presidente de la Nación designaba a los jefes de las fuerzas armadas, para lo cual debía confirmar las decisiones respectivas de los jefes de estado mayor. El Comité Asesor legislativo estaría compuesto por nueve altos oficiales, tres designados por cada rama de las fuerzas armadas, y su función era asistir al presidente en el ejercicio del poder legislativo.

---

<sup>2</sup> El texto de las Constituciones consideradas aquí ha sido tomado de "Constitutions of the Countries of the World", editado por Albert P. Blaustein y Gisbert H. Flanz, Oceana Publications, Dobbs Ferry, New York.

Con el nuevo gobierno del presidente Alfonsín se restableció la vigencia de la Constitución de 1853, cuyas estipulaciones sobre las fuerzas armadas y el poder civil son las siguientes:

1. El presidente es el comandante en jefe de las fuerzas armadas y designa a sus oficiales "en el campo de batalla", con la aprobación del Senado para los cargos y grados superiores. El presidente dispone de las fuerzas y atiende su organización y distribución. Con la autorización del Congreso puede declarar la guerra y acordar la paz. (Artículo 86)

2. El artículo 67 establece las facultades del Congreso: determina el tamaño de las fuerzas en tiempos de paz y guerra y proporciona las regulaciones para su gobierno.

El Presidente manda las fuerzas y dispone su organización y distribución, mientras el Congreso establece su número o tamaño. Ambos poderes colaboran en la designación de los jefes. Ninguna función o facultad es prescrita explícitamente para las fuerzas armadas. El artículo 22 de la parte primera establece una limitación específica para el uso de la fuerza armada al calificar como delito de sedición el arrogarse representación popular y demandar en nombre del pueblo.

Recién asumido, el gobierno de Alfonsín dispuso medidas para reforzar el control presidencial y civil sobre las fuerzas armadas. El Presidente enfatizó su posición como comandante en jefe, destituyó a un elevado número de generales e inició reformas referidas a la estructura del alto mando y el control sobre la industria nacional de armamentos. La iniciativa gubernamental de responsabilizar judicialmente a los más altos jefes militares por las masivas violaciones de los derechos humanos perpetradas durante el régimen militar constituye una buena indicación de un intento sin precedentes por afirmar la supremacía civil. A fines de 1985 el tribunal encargado emitió sentencias condenatorias para varios ex comandantes en jefe, que ejercieron la primera magistratura o participaron en las juntas de gobierno.<sup>3</sup>

## BRASIL

El gobierno de Neves-Sarney, elegido democráticamente, heredó la Constitución promulgada por el régimen autoritario que lo precedió. Promulgada en 1967, contiene las enmiendas introducidas en 1969. Se distingue de las Constituciones anteriores y de las de los otros casos

<sup>3</sup> Ver Carlos Moneta, "Fuerzas Armadas y Gobierno Constitucional después de Malvinas: hacia una nueva relación civil-militar", Estudios Internacionales N° 69, enero-marzo, 1985; Virgilio Rafael Beltrán, "La Transición Política en Argentina (1982-1985)", trabajo presentado al 1er. Congreso Iberoamericano de Sociología Militar, Madrid, 16-19 septiembre 1985, y Latin America Newsletter, Weekly Report, 13 diciembre 1985.

considerados aquí —con excepción del chileno— por las sustanciosas secciones dedicadas a las fuerzas armadas, la seguridad nacional y las cortes militares.

Las Constituciones anteriores, sin embargo, no eran del todo claras en prohibir la intervención de los militares en política. Alfred Stepan se ha referido a esto del siguiente modo:

“Las Constituciones adoptadas en 1891, 1934 y 1946 eran virtualmente idénticas en sus dos afirmaciones principales en relación al rol de los militares en la política brasilera. Dos cláusulas claves describían este rol. La primera afirmaba que las fuerzas armadas eran una institución nacional permanente encargada específicamente de la misión de mantener la ley y el orden en el país y de garantizar el normal y continuado funcionamiento de los tres poderes constitucionales: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. La segunda cláusula establecía la obediencia de los militares al ejecutivo, pero, significativamente, afirmaba que debían obedecer sólo ‘dentro de los límites de la ley’ (dentro dos límites da lei). Esto, de hecho, autorizaba a los militares a obedecer sólo discrecionalmente al Presidente, en la medida que esta obediencia dependía de su evaluación respecto de la legalidad de la orden presidencial.”<sup>4</sup>

De acuerdo a Stepan, los principales actores de la política brasilera consideraban necesario un mecanismo que contrapesara al ejecutivo, “y antes de 1964 manifestaban consistentemente la idea de que las fuerzas armadas eran la institución apropiada para llevar a cabo este papel”.<sup>5</sup>

La Constitución de 1967, de origen militar, mantuvo esta cláusula de *dentro dos limites da lei* y reflejaba “la continua ampliación de la jurisdicción militar sobre la vida brasilera” que Stepan ha analizado.<sup>6</sup> Sin embargo, los poderes del Presidente fueron bien delineados también, lo que podría apoyar intentos civiles presidenciales de incrementar el control sobre los militares.

El artículo 81 de la Constitución otorga al Presidente el ejercicio del mando supremo de las fuerzas armadas, y el artículo 57 le asigna la iniciativa legal exclusiva para establecer o modificar el tamaño de las fuerzas y para regular los retiros y transferencias de personal militar al status inactivo. El artículo 91 hace responsable al Presidente de la dirección de la política de guerra y de la selección de los jefes principales. En casos extremos y en que no se requieran gastos adicionales, está facultado para dictar decretos-leyes sobre seguridad nacional, que el Congreso puede aprobar o rechazar dentro de un plazo de sesenta días. El poder legislativo está facultado sólo para establecer el número

<sup>4</sup> Alfred Stepan, “The Military in Politics. Changing Patterns in Brazil”, Princeton University Press, Princeton, 1971, p. 75. Traducido libremente de este texto.

<sup>5</sup> *Ibid.* pág. 78.

<sup>6</sup> Alfred Stepan, “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion”, en “Authoritarian Brazil”, editado por Alfred Stepan, Yale University Press, New Haven & London, 1973.

de personal militar en tiempo de paz, y esto con la aprobación del Presidente.

La Constitución dedica una sección entera a las fuerzas armadas. Sus cláusulas principales —los artículos 90 y 91— las señalan como instituciones nacionales regulares y permanentes, organizadas en base a la jerarquía y disciplina, “bajo la autoridad suprema del Presidente de la República y ‘dentro dos límites de la ley’”. La misión de las fuerzas armadas, consideradas esenciales para la ejecución de la política de seguridad nacional, es definida como “defender el país y garantizar los poderes constituidos, y la ley y el orden”.

Otra sección está dedicada a la “Seguridad Nacional” y señala que el Consejo de Seguridad Nacional (CSN) es el órgano del más alto nivel para proporcionar asesoría directa al Presidente de la República en la formulación y ejecución de la política de seguridad nacional. Presidido por el Presidente de la República, el Consejo está formado además por el Vicepresidente y todos los ministros de Estado como miembros ex officio. No queda estipulada expresamente la participación de miembros de las fuerzas armadas, aunque se estipula que la ley puede determinar la pertenencia de otros como miembros especiales o ex officio. Mientras el artículo 87 otorga al Consejo un papel asesor, el artículo 89 le asigna las facultades de establecer los objetivos nacionales permanentes y las bases para la política nacional, y de estudiar, en el plano exterior e interno, las materias de importancia para la seguridad nacional. Es el CSN el que establece también las zonas que son indispensables para la seguridad nacional y se requiere su autorización, en estas zonas, para la concesión de tierras, instalación de medios de comunicación, construcción de puentes y otras medidas. El Consejo está facultado para otorgar permisos de funcionamiento a entidades laborales internacionales o sus delegaciones, y de afiliación de sindicatos nacionales a tales entidades.

La Sección VI de la Constitución establece que las cortes militares tienen jurisdicción sobre personal militar en delitos de carácter militar, y que esta jurisdicción puede extenderse a civiles en los casos previstos por la ley, para el tratamiento de crímenes contra la seguridad nacional o delitos contra las instituciones militares.

La Corte Militar Superior queda establecida como un órgano de justicia militar facultado para conocer de casos que afecten a gobernadores y secretarios estatales y de dictar sentencias en primera instancia, por crímenes contra la seguridad nacional y las instituciones militares. Esta Corte se compone de quince jueces nombrados en carácter vitalicio por el Presidente de la República, una vez aprobada su selección por el Senado Federal. De estos quince miembros, tres deben ser seleccionados de entre altos oficiales de la Armada, cuatro deben ser generales activos del Ejército, tres generales activos de la Fuerza Aérea y cinco civiles.

Finalmente, el artículo 147 establece que los miembros de las fuerzas armadas pueden inscribirse en los registros electorales, y el artículo

150 especifica las condiciones en que pueden optar a cargos de elección popular. Por ejemplo, un militar en servicio activo, con un mínimo de cinco años de servicio, será temporalmente removido en caso de optar a un cargo de elección popular.

Estas y otras secciones de la Constitución serán objeto de revisión, transformación o eliminación en la Asamblea Constituyente que se elegiría a fines de 1986. Diferentes posiciones dentro y fuera del gobierno están siendo delineadas respecto del papel constitucional a asignar a las fuerzas armadas. El presidente Sarney y los ministros militares se han expresado a favor de la continuación del rol militar en la preservación del orden interno. Por otra parte, grupos civiles, como la Asociación de Abogados, han propuesto la abolición de la Ley de Seguridad Nacional y otras medidas encaminadas a deshacerse de los resabios autoritarios.<sup>7</sup>

## CHILE

La Constitución ideada por el gobierno militar y plebiscitada en 1980 rompe drásticamente con la tradición constitucional chilena.<sup>8</sup> Si bien esto es válido atendiendo a su diseño general, que fortalece significativamente los poderes presidenciales, es particularmente evidente en relación al papel y presencia institucional asignados a las fuerzas armadas.

La Constitución de 1925 otorgaba las siguientes atribuciones al Presidente de la República en relación a las fuerzas armadas: mandar personalmente las fuerzas con la aprobación del Senado; disponer de las fuerzas y atender a su organización y distribución, según estimare conveniente; proveer los empleos militares y conferir, con la aprobación del Senado, los grados de coronel y capitán de navío y superiores.

La Constitución establecía que la determinación del tamaño de las fuerzas en tiempos de paz y guerra era materia de ley, proporcionando así una participación al Congreso, que se sumaba a las atribuciones señaladas arriba. También, una ley especial debía señalar los mecanismos para el reclutamiento y reemplazo de las fuerzas.

El artículo 22 se refería expresamente al carácter de las fuerzas armadas. Estaban constituidas única y exclusivamente por las fuerzas armadas y el Cuerpo de Carabineros, entidades esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. El reclutamiento de personal profesional para las fuerzas armadas podía efectuarse sólo a través de sus escuelas matrices, excepto en el caso de per-

<sup>7</sup> "Latin America Regional Report. *Brazil Report*", 5 de julio de 1985 y 18 de octubre de 1985.

<sup>8</sup> Para el análisis de la Constitución chilena, ver Genaro Arriagada, "El Sistema Político Chileno (Una Exploración del Futuro)", Estudios CIEPLAN, N° 15, diciembre 1985.

sonal destinado a desarrollar funciones civiles. Algunas de estas indicaciones fueron introducidas en las enmiendas de 1971, que resultaron del Pacto de Garantías Constitucionales que suscribió el presidente electo en 1970, Salvador Allende, y la directiva del Partido Demócrata Cristiano.

El artículo 23 establecía limitaciones expresas al uso de la fuerza armada:

“Toda resolución que acordare el Presidente de la República, la Cámara de Diputados, el Senado o los Tribunales de Justicia, a presencia o requisición de un ejército, de un jefe al frente de fuerza armada o de alguna reunión del pueblo que, ya sea con armas o sin ellas, desobedeciere a las autoridades, es nula de derecho y no puede producir efecto alguno.” (Art. 23. Constitución Política 1925).

La Constitución de 1980, en cambio, otorga amplias atribuciones a las fuerzas armadas y ninguna en absoluto al Congreso en relación a ellas. La Constitución prohíbe al Senado y a los senadores fiscalizar los actos del gobierno y de cualquiera de sus dependencias. El Senado y sus comités están impedidos de sesionar con el propósito de emitir opiniones sobre estos actos. Sólo la Cámara de Diputados está facultada para ejercer esta fiscalización. Para ello, sin embargo, la Cámara, con la mayoría de sus miembros presente, sólo puede hacer llegar observaciones por escrito al Presidente de la República, quien debe responder a través del ministerio correspondiente dentro del plazo de treinta días. Con la entrega de una respuesta del gobierno se considera cumplida su obligación (Artículo 48) La Cámara puede también considerar si existe base suficiente para abrir proceso a generales o almirantes por haber comprometido seriamente el honor y seguridad de la nación. Fuera de esta atribución y de la participación en el trámite de ley sobre las fuerzas que deben mantenerse en tiempo de paz o guerra, y sobre las normas que regulen la entrada de fuerzas militares extranjeras en territorio nacional o la salida de fuerzas militares nacionales (artículo 62), el Congreso carece de atribuciones sobre las fuerzas armadas. El Presidente, sin embargo, conserva la iniciativa en la generación de estas leyes.

El Presidente, cuya “autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo a la Constitución y las leyes” (Art. 24), está provisto de las siguientes atribuciones:

— Designar y remover a los Comandantes en Jefes del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea y al General Director de Carabineros *en conformidad* al artículo 93, y disponer los nombramientos y retiros de los Oficiales de las Fuerzas Armadas y de Carabineros *en la forma que señala el artículo 94* (Nº 18, Art. 31).

— Disponer de las fuerzas de aire, mar y tierra, organizarlas y distribuir las de acuerdo con las necesidades de la seguridad nacional (Nº 19, Art. 31).

— Asumir, *en caso de guerra*, la jefatura suprema de las Fuerzas Armadas (Nº 20, Art. 31).

— Declarar la guerra, previa autorización por ley, debiendo dejar constancia de haber oído al Consejo de Seguridad Nacional (Nº 21, Art. 31).

Sin embargo, en conformidad con el artículo 93 limita las facultades de designación de los altos jefes militares por parte del Presidente de la República, quien debe elegir de entre los cinco generales de mayor antigüedad, que reúnan las calidades que los respectivos estatutos institucionales exijan para tales cargos; durarán cuatro años en sus funciones, no podrán ser nombrados para un nuevo período y gozarán de inamovilidad en su cargo.

En casos calificados, el Presidente de la República, con acuerdo del Consejo de Seguridad Nacional, podrá llamar a retiro a los Comandantes en Jefe del Ejército, de la Armada, de la Fuerza Aérea o al General Director de Carabineros, en su caso.

Al mismo tiempo, las designaciones, promociones y remociones de oficiales deben hacerse mediante decreto supremo "en conformidad a la ley y a los *reglamentos de cada institución*" (Art. 94). El Consejo de Seguridad Nacional, con cuyo consentimiento debe contar el Presidente de la República para destituir a los comandantes en Jefe, está compuesto por éstos, que forman mayoría en él.

Las fuerzas armadas están dotadas con las siguientes atribuciones:

1) Los tres comandantes en jefe, más el Director General de Carabineros, participan como miembros plenos en el Consejo de Seguridad Nacional (CSN). El Consejo es presidido por el Presidente de la República, y está formado, además, por los presidentes del Senado y de la Corte Suprema. 2) El CSN designa dos miembros del Tribunal Constitucional, compuesto por siete miembros, y que dirime sobre controversias constitucionales. El Tribunal puede declarar la inconstitucionalidad de organizaciones, movimientos y partidos políticos que promuevan doctrinas contrarias a la familia o a favor de la violencia o que mantengan una visión totalitaria del Estado y la sociedad, basada en la lucha de clases. 3) El CSN designa un ex comandante en jefe de cada una de las ramas de las fuerzas armadas y a un ex Director General de Carabineros para el Senado. Los senadores se mantienen en sus cargos por un período de ocho años. 4) Cada una de las ramas de las fuerzas armadas y el Cuerpo de Carabineros tendrán representantes regionales en los Consejos de Desarrollo Regional establecidos en cada una de las trece divisiones administrativas del país. La Constitución especifica que el sector privado tendrá una representación mayoritaria en estos Consejos, que podrán decidir sobre los planes de desarrollo regional, su presupuesto y su asignación. 5) El CSN podrá convocarse a solicitud de dos de sus miembros y podrá sesionar con la mayoría absoluta de sus miembros —cuatro—, esto es, puede sesionar con la presencia exclusiva de los comandantes en jefe y el Director General de Carabineros.

Algunas de las funciones del Consejo de Seguridad Nacional son:

a) Asesorar al Presidente de la República en cualquier materia vinculada a la Seguridad Nacional en que éste lo solicite.

b) Representar a cualquiera autoridad establecida por la Constitución, su opinión frente a algún hecho, acto o materia, que a su juicio atente gravemente en contra de las bases de la institucionalidad o pueda comprometer la seguridad nacional.

c) Recabar de las autoridades y funcionarios de la administración todos los antecedentes relacionados con la seguridad exterior e interior del Estado. En tal caso, el requerido estará obligado a proporcionarlos y su negativa será sancionada en la forma que establezca la ley. (Art. 96)

Las fuerzas armadas, de orden y de seguridad pública concentran un capítulo entero de la Constitución. El artículo 90 define el carácter y misión de estas fuerzas del siguiente modo:

Las fuerzas dependientes del Ministerio encargado de la Defensa Nacional están constituidas única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Las fuerzas armadas están integradas sólo por el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, existen para la defensa de la patria, son esenciales para la seguridad nacional y garantizan el orden institucional de la República.

Se mantienen las cláusulas contenidas en la Constitución anterior que establecen el carácter obediente, no deliberante, profesional, jerárquico y disciplinado de las fuerzas armadas.

Las disposiciones transitorias de la Constitución, en vigor hasta el inicio de un nuevo período presidencial en 1989, otorgan atribuciones especiales a la persona del Presidente Augusto Pinochet. Puede designar a los Comandantes en Jefe sin las limitaciones del artículo 93. Sin embargo, estos comandantes en jefe (con excepción del Ejército, que es Augusto Pinochet, Presidente de la República), que son miembros de la Junta de Gobierno (el vicecomandante en jefe en el caso del Ejército) y que ejercen el poder legislativo, sólo pueden ser removidos por sus pares. La Junta de Gobierno designará por unanimidad la persona que ocupará el cargo de Presidente de la República por un período de ocho años, que comenzará en 1989. Si no se alcanzare decisión unánime, la designación recaerá sobre el CSN. La persona nominada, siempre de acuerdo con las disposiciones transitorias, será sometida a aprobación plebiscitaria.

Un rol marcadamente distinto aparecía señalado para las fuerzas armadas en los proyectos de Constitución que sectores de oposición, agrupados en el 'grupo de los 24', elaboraron con anterioridad al plebiscito. También distinto es el rol asignado a las fuerzas armadas en el acuerdo más reciente que alcanzaron sectores democráticos en septiembre de 1985: el "Acuerdo Nacional para la Transición a una Democracia

Plena".<sup>9</sup> En el debate que este documento provocó, algunos sectores militares se negaron a sumarse al rechazo oficial de las propuestas contenidas en el Acuerdo, aumentando así el campo de ilegitimidad de la Constitución de 1980.

## URUGUAY

El gobierno militar que asumió en 1973 inició en 1976 la promulgación de una serie de Actas Institucionales. En una de ellas se creaba el Consejo de Seguridad Nacional. La Constitución democrática de 1967 nunca fue, sin embargo, explícitamente abolida. El gobierno elaboró un proyecto para una nueva Constitución, en que se contemplaba un sistema de "democradura".<sup>10</sup> En el plebiscito celebrado en 1980, los votantes uruguayos rechazaron el proyecto gubernamental. El régimen democrático iniciado en 1985 retomó la vigencia de la Constitución de 1967, aunque los acuerdos con los militares en los Pactos del Club Naval estipulaban mecanismos extraños a ella y se proponían cambios en la Constitución.

Bajo la Constitución de 1967 el Presidente tiene el mando supremo sobre las fuerzas armadas y concede los retiros del personal militar en conformidad con las leyes. El Presidente concede los cargos militares y decide sobre los ascensos al grado de coronel y superiores con el consentimiento del Senado. El Presidente está facultado también para destituir bajo su propia iniciativa a personal militar y policial que la ley declare no inamovibles (Artículo 168).

El poder legislativo decide anualmente sobre las dotaciones. Sólo mediante la mayoría absoluta de votos en ambas cámaras pueden las dotaciones ser aumentadas. El Congreso está facultado para negar o permitir la expedición de fuerzas militares nacionales fuera del territorio.

La Constitución prohíbe la participación de miembros de las fuerzas armadas en organizaciones políticas, pero les concede el derecho a voto. La cuarta cláusula del artículo 77 señala que el personal militar activo deberá abstenerse de pertenecer a organizaciones políticas, de firmar declaraciones partidarias, de autorizar el uso de su nombre para tales fines y, en general, de cualquier otro acto público o privado de carácter político, con excepción del de votar.

Los artículos 91 y 92 establecen las condiciones en que miembros de las fuerzas armadas pueden servir como representantes del pueblo. Los militares que renuncien a su puesto y salario para servir en el Congreso mantendrán su grado, pero no podrán ser ascendidos durante el tiempo que duren sus funciones legislativas. Durante este período que-

<sup>9</sup> "Acuerdo Nacional para la Transición a una Democracia Plena", *El Mercurio*, Santiago, 27 de agosto de 1985.

<sup>10</sup> Luis González, "Transición y Restauración Democrática", Montevideo, julio de 1985.

darán exentos de la disciplina militar y el tiempo en que actúen como congresistas no será considerado para propósitos de fijar la antigüedad necesaria para el ascenso. No podrán ser candidatos a cargos de elección popular en los distritos donde desarrollen sus funciones militares, salvo que renuncien y finalicen sus funciones al menos con tres meses de anterioridad a la elección. De las Constituciones consideradas aquí, sólo la brasilera contiene también cláusulas de este tipo.

El artículo 253 limita la jurisdicción de la justicia militar a delitos militares y al estado de guerra. Delitos comunes cometidos por personal militar en tiempo de paz serán conocidos por juzgados ordinarios.

Las breves y concisas prescripciones constitucionales para el control civil se vieron oscurecidas por contenido del Acuerdo que civiles y militares formalizaron en el Club Naval en agosto de 1984. Los comandantes en jefe de las fuerzas armadas y los máximos dirigentes del Frente Amplio, la Unión Cívica y el Partido Colorado acordaron allí la reinstauración de los partidos políticos y la celebración de elecciones parlamentarias y presidenciales, que tuvieron lugar en noviembre de ese año. Los dirigentes partidarios accedieron a las demandas militares de impulsar reformas constitucionales en el nuevo Parlamento encaminadas a dotar legalmente a las fuerzas armadas de autonomía institucional y de cierta participación en el gobierno.

De acuerdo con el pacto, el nuevo Presidente civil, que asumió en marzo de 1985, tendría sus prerrogativas de nombramiento de altos jefes militares limitadas a las proposiciones que hiciese el alto mando.<sup>11</sup> Para los ascensos a coronel el Presidente estaría limitado a seleccionar de entre dos candidatos propuestos por las instituciones. El mismo procedimiento se seguiría para el caso de generales y almirantes, y en estos casos el Senado estaría facultado para denegar los ascensos con los dos tercios de sus miembros. Los comandantes en jefe serían seleccionados por el Presidente de una terna propuesta por las propias instituciones. El Senado no tendría aquí ninguna participación.

Según el pacto civil-militar, el Consejo de Seguridad Nacional, creado por las Actas Institucionales del gobierno militar, permanecería en funciones pero sólo en carácter de asesor. El Pacto contemplaba también la introducción de un nuevo estado de excepción —el "estado de insurrección"—, que sería declarado en caso de actividades subversivas y permitiría la inmediata suspensión de las garantías constitucionales a los derechos individuales y la ampliación de la jurisdicción de los tribunales militares. Por otra parte, antes de la transferencia del poder a

<sup>11</sup> Para esta parte ver Juan Rial, *op. cit.*, y Charles Gillespie, " 'Democratización' o 'Reforma Pactada'? Comparative Perspectives on Democratic Restoration in Uruguay", trabajo presentado al Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Ciencia Política, París, 15-20 de julio 1985, y posteriormente expuesto en el Simposio Internacional sobre Democracia Contemporánea, Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile, 31 al 24 julio, 1986.

los civiles, el Servicio de Información de la Defensa fue relocalizado bajo la dependencia de la Junta de comandantes en jefe desde su anterior ubicación en el Ministerio de Defensa.

El Acta Institucional nº 19, de agosto de 1984, dio estatus formal a estas disposiciones, que habrían de permanecer vigentes por un año a partir de la instalación del nuevo gobierno. El pacto estipulaba que el Congreso reformaría la Constitución para constitucionalizar los acuerdos civil-militares, y que las reformas serían sometidas a referéndum en el curso de 1985. Sin embargo, ese año terminó sin que el Congreso elevara estas materias a consideración y, por tanto, sin reforma constitucional ni referéndum. Los partidos que han eludido el tema y el Presidente, por su parte, ha intentado reforzar el principio de control civil mediante la remoción de oficiales que han intentado interferir en las decisiones políticas del gobierno.<sup>12</sup>

## ESPAÑA

El artículo octavo del Título Preliminar de la Constitución promulgada en 1978 está enteramente dedicado a las fuerzas armadas. Tal ubicación privilegiada en el texto constitucional revela un elemento de continuidad en este respecto con la normativa legal que regía el período franquista, y sugiere el carácter transaccional de la transición española.<sup>13</sup> La Constitución resultó del acuerdo de sectores que pertenecían al régimen que fenecía tanto como de sectores que impulsaban su sustitución por uno democrático. En lo relativo a las fuerzas armadas, ello se manifestó en esta ubicación privilegiada en el texto y, en menor medida, en las funciones asignadas.

La Ley Orgánica del Estado franquista de 1967 consignaba que las fuerzas armadas las constituían "los Ejércitos de Tierra, Mar, Aire y las Fuerzas de Orden Público" y sus funciones eran las de garantizar "la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional". En la nueva Constitución, las fuerzas armadas están constituidas por "el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire" y "tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional".

La inclusión de este artículo en el Título Preliminar y no en el que trata de los órganos del Estado ha sido entendido como un otorgamiento de autonomía a las fuerzas armadas respecto a éstos y otras fuerzas

<sup>12</sup> "Latin America Newsletter, *Southern Cone Report*", 24 de mayo y 15 de noviembre de 1985.

<sup>13</sup> Donald Share, "Transitions to Democracy and Transition through Transaction", trabajo presentado a la reunión anual de la American Political Science Association, The New Orleans Hilton, 29 de agosto - 1º de septiembre 1985.

sociales y políticas.<sup>14</sup> Para algunos, se trata de que las fuerzas armadas son más que meros agentes del Estado y algo más que los tres ejércitos: una verdadera institución del Estado de carácter constitucional.<sup>15</sup>

No obstante, una diferencia notable entre el precepto actual y las normas anteriores es la desvinculación de las fuerzas armadas de las de orden público, como queda claro en las citas anteriores. De las fuerzas y cuerpos de seguridad trata el Título referido al gobierno y la administración y se consigna la misión de estas fuerzas como la de "proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". Este propósito desvinculador ha vuelto a manifestarse en leyes posteriores que tratan sobre ambos tipos de fuerzas.<sup>16</sup>

Respecto de las relaciones jerárquicas sobre las fuerzas armadas, la Constitución, en su artículo 62, asignó al rey el mando supremo de las fuerzas armadas, mientras el artículo 97 estableció que "el gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado". Esta doble dependencia jerárquica de las fuerzas armadas, así como la forma de cumplir el mandato de defender el orden constitucional, han sido aclaradas en legislación posterior.

Con rango constitucional quedaron fijadas también limitaciones al ejercicio del derecho de petición (que los miembros de las fuerzas armadas sólo pueden ejercer individualmente), y se establecía que la ley limitaría los derechos de sindicalización y regularía las situaciones de incompatibilidad e inelegibilidad para optar a cargos de representación popular.

El ya citado artículo octavo del Título Preliminar estableció también que una ley orgánica regularía las bases de la organización militar en conformidad con los principios de la Constitución. Se abría así un amplio campo para la reforma que adecuara, por vía legislativa, la organización militar a los nuevos fundamentos democráticos del Estado. No obstante, la legislación orientada a estos fines se inició con anterioridad a la promulgación de la Constitución y se encuentra aun en desarrollo. Si bien en este documento nos hemos ceñido sólo a las prescripciones contenidas en las constituciones, conviene, en este caso, dar una breve mirada a parte de la frondosa legislación con que se ha encarrilado la reforma militar.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Félix Artega Martín, "Reflexiones sobre el Artículo 8º de la Constitución Española de 1978", trabajo presentado al 1er. Congreso Iberoamericano de Sociología Militar, Madrid, septiembre de 1985.

<sup>15</sup> Federico Trillo Figueroa, "Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española: Esbozo de una Construcción Institucional", *Revista de Estudios Políticos*, Nº 12, noviembre-diciembre 1979.

<sup>16</sup> Manuel Ballbé, *Orden Público y Militarismo en la España Constitucional (1812-1983)*, Madrid, Alianza Editorial, 1985.

<sup>17</sup> Ver José Miguel Bueno, "Las Leyes Militares de la Transición", trabajo presentado al 1er. Congreso Iberoamericano de Sociología Militar, Madrid, 16-19 de septiembre 1985.

Diversas disposiciones se orientaron inicialmente a garantizar la neutralidad política de las fuerzas armadas y de sus miembros en su condición de militares, en el período en que se organizaban las primeras elecciones democráticas. El Real Decreto-Ley 10/1977 regulaba las actividades políticas y sindicales de los miembros de las fuerzas armadas y, en su preámbulo, señalaba que las fuerzas armadas no son ajenas "a la política en su más fundamental acepción, es decir, a aquellas actividades orientadas a defender un orden que asegure el interés general de la Nación", por lo que "serenamente conscientes de su capacidad política potencial, las fuerzas armadas y sus miembros tienen el deber de mantenerse unidos para el mejor cumplimiento de su elevada misión", siendo este deber el que "impone a todos los componentes de las fuerzas armadas el debido respeto a cualquier opción política de las que tienen cabida en el orden institucional, sin que les sea lícito, en consecuencia, participar ni mostrar públicamente su preferencia por cualquiera de ellas". Según estas consideraciones y de acuerdo con otras disposiciones y órdenes emanadas del Ministerio de Defensa, los militares ejercerían el derecho a sufragio, pero les estaría vedado afiliarse o apoyar organizaciones políticas; asistir a reuniones públicas de carácter político promovidas por partidos o grupos políticos; asistir de uniforme o haciendo uso de su condición militar a reuniones públicas de carácter político; expresar públicamente opiniones de carácter político en relación con las opciones partidistas; escribir contra el respeto debido a la Constitución, al Jefe de Estado, al gobierno, al Ministro de Defensa y a las autoridades militares y superiores; murmurar o tolerar esas murmuraciones contra esas mismas autoridades; mantener discusiones que puedan suscitar antagonismos en el seno de la organización militar y otras prohibiciones.<sup>18</sup>

La ley 85/1978 aprobó las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, en base a un proyecto elaborado por una comisión integrada exclusivamente por militares, y que modernizaba las viejas ordenanzas vigentes. Algunos de sus aspectos novedosos son los que establecen límites a la obediencia. Por ejemplo, el artículo 34 establece: "Cuando las

---

<sup>18</sup> Estas orientaciones para la conducta de las Fuerzas Armadas y sus miembros se daban en un contexto político bien específico, en los inicios de la transición, previo a la Constitución. Ni ésta ni posteriores normas complementarias alteraron, sin embargo, lo esencial de las restricciones a la actividad política de los miembros de las Fuerzas Armadas. Que tales disposiciones son excesivamente restrictivas es hoy una evaluación extendida. Ver Pablo Casado Burbano, "La Despolitización de los Militares Profesionales en la España Democrática", trabajo presentado a las II Jornadas de Sociología, Asociación Castellana de Sociología, Madrid, 5-8 de mayo 1983, y "Las Fuerzas Armadas en el Nuevo Marco Jurídico-Político de la España Democrática", *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 12, Fascículo 2, Madrid, abril-junio 1985. De especial interés es la amplia gama de trabajos contenidos en *Libertades Públicas y Fuerzas Armadas*, editado por Luis Prieto y Carlos Bruquetas, Ministerio de Educación y Ciencia e Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Complutense, Madrid, 1985.

órdenes entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución, ningún militar estará obligado a obedecerlas; en todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión". Los artículos 26, 32, 84 y 160 contienen también expresas limitaciones a la obediencia. Tales disposiciones han sido complementadas posteriormente con reformas al código de justicia militar y al código penal militar, que refuerzan el espíritu de las ordenanzas. El artículo 22 del código penal militar reformado en 1985, señala, por ejemplo, que "para los militares no se estimará como eximente ni atenuante el obrar en virtud de obediencia a aquella orden que entrañe la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la constitución".<sup>19</sup> Algunas de estas reformas han sido indispensables en el juicio a participantes militares en actos de sedición.

Respecto a las normas que aseguran la dirección civil sobre el ámbito militar y de defensa, la legislación más sistemática fue comprendida en la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar (LODN) de julio de 1980, que fija las competencias y responsabilidades de los órganos políticos y militares, cumpliendo con el mandato constitucional. Esta ley clarificó aspectos ya contenidos en la Constitución respecto a los mecanismos mediante los cuales las Fuerzas Armadas cumplen su misión y sus relaciones jerárquicas. Respecto de la misión de defender el orden constitucional, por ejemplo, se ha señalado que sólo el gobierno puede disponer de la intervención de las Fuerzas Armadas para tales efectos, por medio de la declaración del estado de sitio.<sup>20</sup> La Constitución establece que éste puede declararse a iniciativa del gobierno y con la aprobación de la mayoría absoluta del congreso de los diputados, que determina también su ámbito territorial, duración y condiciones. La LODN establece que, declarado el estado de sitio, el gobierno designa la autoridad militar y dirige la ejecución de las medidas procedentes.<sup>21</sup>

Esta ley encarga al presidente del gobierno la dirección y coordinación de la acción del gobierno en materia de defensa y la dirección de la guerra. Las reformas introducidas en 1984 a esta ley clarifican el rol de los órganos unipersonales de decisión y especifican las relaciones en la cadena de mando. El ministro de defensa ordena, coordina y dirige, por delegación del presidente del gobierno, todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas y la defensa nacional. Los mandos militares (los jefes

<sup>19</sup> Fernando de Salas López, "Las Ordenanzas Militares en España e Iberoamérica", trabajo presentado al 1er. Congreso Iberoamericano de Sociología Militar, Madrid, 16-19 de septiembre de 1985.

<sup>20</sup> Federico Trillo Figueroa, *op. cit.*

<sup>21</sup> Pablo Casado, "Las Fuerzas Armadas", *op. cit.* Ver también, Fernando Rodrigo, "El Papel de las Fuerzas Armadas Españolas durante la Transición Política: Algunas Hipótesis Básicas", *Revista Internacional de Sociología*, Vol. 43, Fascículo 2, Madrid, abril-junio 1985.

de estado mayor de cada uno de los ejércitos) quedan así sometidos directamente en tiempos de paz y de guerra al ministro de defensa y el presidente del gobierno.

Se crearon varios órganos asesores. La Junta de Defensa Nacional está integrada por el presidente del gobierno (quien la preside si no asiste el rey), los ministros de defensa, de asuntos exteriores y de interior, más otros ministros que el presidente del gobierno estime conveniente. La componen también el jefe del estado mayor de la defensa y los jefes de estado mayor de los tres ejércitos. Es el órgano superior asesor y consultivo para la defensa, que asesora al presidente y al rey. Puede también estudiar y elevar propuestas al gobierno en materias de defensa. La Junta de Jefes de Estado Mayor y la Jefatura de Estado Mayor de la Defensa son otros órganos asesores del presidente, el ministro de defensa y la Junta de Defensa Nacional.<sup>22</sup>

En toda la legislación posterior a la Constitución se repite la atribución al rey del mando supremo de las Fuerzas Armadas y se reafirma con la atribución de presidir la Junta de Defensa Nacional y de recibir su asesoramiento. No obstante, las leyes han especificado las facultades del gobierno en la dirección y coordinación de la política militar y de defensa, así como los mecanismos por que se operacionaliza. Una orden ministerial reciente en este sentido ha sido la que regula los trámites para el ascenso a los grados de general y almirante, eliminando el sistema de ternas presentadas por los consejos superiores de los ejércitos y asegurando la competencia exclusiva del ministro de defensa para proponer a los ascensos a quien considere más adecuado.<sup>23</sup>

El congreso ha participado de hecho en estas reformas al tratarse de materias de ley. El congreso debe aprobar las leyes sobre la defensa y aprobar las respectivas partidas presupuestarias. Puede controlar la acción del gobierno en esta esfera, pero sólo puede *debatir* "las líneas generales de la política de defensa y de los programas de armamentos con las correspondientes inversiones a corto, medio y largo plazo" (Artículo 6 de la LODN).<sup>24</sup>

Un campo importante de acción reformadora ha sido el de la justicia militar por la vía de reformas a los códigos penal y de justicia militares, encaminadas a su encuadre constitucional y orientadas a reducir el ámbito de competencias de los tribunales militares. Estas reformas culminan con la Ley de Organización y Competencias de la Justicia Militar, aprobada en 1986 por el Consejo de Ministros, que suprime el Consejo Supremo de Justicia Militar que permanecía sin integrarse en el Tribunal Supremo, guardando una esfera autónoma, y crea la Sala de lo Militar en éste.

<sup>22</sup> Pablo Casado, *Ibíd*; Tte. Cnel. Manuel Monzón Altolaguirre, "Las Fuerzas Armadas Hoy", en José Vericat et. al., *España Hoy*, Secretaria de Estado para la Información, Madrid, s.f.

<sup>23</sup> Boletín Oficial del Estado, 19 de marzo de 1986.

<sup>24</sup> Pablo Casado, *op. cit.*

*Notas finales*

La Constitución chilena de 1980 es la única que está diseñada de un modo que impide absolutamente el control civil de las Fuerzas Armadas. En el caso de que todas sus secciones llegasen a entrar en vigencia en 1989, los civiles a través del gobierno o el congreso estarán desprovistos de los medios legales para ejercer en libertad su misión política conductora, particularmente en el terreno militar y de defensa. La Constitución legalizaría el control militar sobre las instituciones civiles, y cualquier cambio en aspectos incluso formales de las relaciones civil-militares se vería enfrentado a enormes dificultades. Aun si las condiciones políticas pueden hacer difícil la plena puesta en vigencia de la Constitución, las secciones referentes a los militares serán probablemente las más difíciles de cambiar.

La Constitución uruguaya deja amplio campo para el control civil, aunque sus prescripciones fueran ensombrecidas por los acuerdos civil-militares ya mencionados, pese a que no han tenido consecuencias legales duraderas. Ni en Argentina ni en Brasil debieran sus líderes civiles encontrar dificultades mayores en sus constituciones para ejercer el control sobre las instituciones militares. Pese al origen autoritario de la Constitución brasilera, el presidente está legalmente capacitado para afirmar su supremacía, y pese a la alta presencia militar en los gabinetes del gobierno democrático, la Constitución no prescribe mecanismos para la presencia militar en el gobierno.

La Constitución de España alteró las bases en que se sustentaba la participación militar en el estado franquista y dio bases para el desarrollo de la legislación reformadora posterior. La vaguedad inicial reflejó el carácter negociado con que se dio origen al nuevo régimen, la actitud resistente de las Fuerzas Armadas al cambio, y también la magnitud de las reformas que era necesario desarrollar en el terreno de las relaciones civil-militares para adecuarlas a la Constitución. La legislación posterior ha afirmado el principio de dirección civil y diseñado los mecanismos para su puesta en práctica.

Una Constitución no puede más que proporcionar el marco formal en que se desenvuelven las relaciones entre los poderes civiles y las instituciones militares. El campo de determinantes y posibilidades recíprocas se completa con la mayor o menor recalitrancia de las estructuras heredadas del pasado, con las fuerzas que los distintos actores aparecen dotados en diversos planos y con la capacidad de iniciativa política transformadora que puedan desplegar. No obstante, el marco formal que proporciona el ordenamiento constitucional guarda importancia simbólica y legitimadora para determinadas acciones. En este sentido, la fijación más o menos generalizada de la función de "garantes" del orden interno que las constituciones asignan a las Fuerzas Armadas, especialmente cuando no se determinan los mecanismos para su puesta en práctica, pueden alentar una percepción entre los militares de la necesidad de interferencia interna en determinadas circunstancias. Otros trabajos de-

bieran abordar de un modo más exhaustivo lo que aquí se ha intentado, ampliando el número de casos a considerar, analizando las condiciones que posibilitan o restringen las iniciativas legales orientadas a reforzar el predominio civil, y estudiando los efectos de estas transformaciones en el curso efectivo de las relaciones civil-militares.